

智库战“疫”

Think Tank’s Fight against COVID-19

编者按　2019 年 12 月，一场迅速蔓延全国的新冠肺炎疫情给人民生命健康带来了严重威胁，对我国经济和社会各方面产生了重大影响。此次疫情是对我国治理体系和治理能力的一次大考，因此依法科学有序防控疫情至关重要。国家使命，科学担当。中国科学院党组认真落实党中央指示精神和决策部署，第一时间成立了“中国科学院应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组”，中国科学院院党组书记、院长白春礼任领导小组组长。迅速组织科研力量，开展疫情科技攻关工作，同时积极发挥智库作用，围绕疾病防控体系、应急管理体系、科学攻关体系、社会治理体系建言献策。作为中国科学院高端智库传播平台的《中国科学院院刊》，在主编白春礼院士的指导和中国科学院科学传播局的支持下，编辑部快速反应，搭建平台，开办“智库战‘疫’”专栏，及时传播专家学者的思考与对策，为抗击疫情和促进经济社会发展提供有益的借鉴。

加强我国公共卫生管理的若干建议

赵 路

中国科学院科技战略咨询研究院 北京 100190

摘 要 公共卫生是事关人民群众健康的公共事业，提供公共卫生服务、进行公共卫生管理是政府的重要职责。我国政府十分重视公共卫生事业发展，尤其是2003年"非典"疫情后，我国公共卫生服务体系建设不断完善、管理不断加强。但这次突如其来的新冠肺炎疫情发生与蔓延，仍然暴露出我国公共卫生管理的一些短板，亟待我们总结经验、深入研究，有针对性地采取措施加以解决。具体建议包括：（1）完善国家安全观；（2）强化法治建设；（3）强化政府治理能力建设；（4）健全信息公开、媒体与互联网管理制度；（5）强化专家的科学精神与职业素养；（6）健全突发公共卫生事件应急管理机制；（7）加强社会组织建设，完善社会力量参与机制；（8）提升公民应对疫情灾情素质；（9）切实把"预防为主"方针落到实处；（10）注重研究突发公共卫生事件期间的经济政策。

关键词 公共卫生，管理建议，新冠肺炎

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.20200208002

这次新冠肺炎疫情来势凶猛，蔓延迅速，紧急程度前所未有，并给人民群众生命健康和社会经济发展带来重大损害。虽然2003年"非典"疫情防控取得诸多经验教训，国家采取了一系列有效措施，使我国公共卫生管理逐步得到加强。然而这次新冠肺炎疫情的发生、蔓延仍然暴露出许多值得我们反思的问题，给予我们许多重大的警示，需要我们更加高度重视公共卫生管理，从更高的高度、更宽的视野，深入、系统地进行研究，提出对策。

1 完善国家安全观

国家安全观必须以人民安全为最高宗旨，除了政治、经济、军事、文化、社会等领域安全外，公共卫生安全应当列入其中。从当年的"非典"到今天的新冠肺炎都明确地告诉我们，必须高度重视突发公共卫生事件对人民生命健康带来的严重威胁，对社会经济发展带来的巨大损失，以及对国家安全带来的重大影响，必须把公共卫生安全突出、明确地纳入国家安全观，让全国上下、各行各业和全体人民牢固树立公共卫生安全的理念。

2 强化法治建设

公共卫生管理必须按照全面依法治国的要求，进一步加强法治建设，实行最严格的法治管理。这次疫

修改稿收到日期：2020年2月8日

情暴露了我国公共卫生法治建设的不少问题。有的法律规定过于原则，不够完善，不够严格；并且相关法律相互衔接的体系设计不够健全等。

我国应当结合这次新冠肺炎疫情暴露出的突出问题，借鉴国外法治建设经验，重新审视我国公共卫生管理方面的法律制度体系，特别是要抓紧修订《传染病防治法》，抓紧修订《突发公共卫生事件应急管理条例》并将其上升为法律，以及抓紧制（修）订其他与公共卫生管理相关的法律制度，从而构建起一套科学完整有效的法律制度体系。

3 强化政府治理能力建设

这次疫情暴露了我国政府治理能力建设滞后的诸多问题，必须强化相关治理能力建设。

（1）要真正转变政府职能。作为现代市场经济下的政府，应当是法治政府、有限政府、服务政府和责任政府。应对新冠肺炎疫情这类重大公共卫生事件，是政府最应履职尽责的事情，这是其他任何组织和力量所替代不了的。因此，必须明晰政府与市场的边界，切实转变政府职能，把政府职能的重点放在提供公共服务上。如此，方能在疫情来临时，有敏锐的意识、果敢的担当和足够的能力去履职尽责。

（2）要科学构建纵向事权划分、横向职能配置的政府公共卫生管理体制架构。明确并细化五级政府公共卫生管理的事权，明确并优化同级政府相关部门涉及公共卫生管理的职责，最大限度地减少重叠交叉，最大限度地避免推诿扯皮，从而最大限度地提高管理效能。

（3）要提升政府及相关部门工作人员的公共卫生管理能力。公共卫生管理专业性非常强，要按照专业的事由专业人员干的理念，选拔、配置管理部门的干部特别是领导干部，增强干部的专业业务能力。

（4）要加强基层组织建设。大量、具体的公共卫生管理工作在基层，基层组织在公共卫生管理特别是“非典”、新冠肺炎这类突发公共卫生事件中的作用至关重要。

（5）要切实提高政府工作人员应对媒体的能力。社会对突发公共卫生事件关注度极高，非常敏感。因此，政府新闻发布会应当准备充分、实事求是、言之有据、坦诚应答，以提升政府公信力。

4 健全信息公开、媒体与互联网管理制度

在信息时代，突发公共卫生事件中的信息公开、媒体与互联网管理至关重要。这次疫情各种渠道的信息铺天盖地，是人们了解疫情及各种相关情况的主渠道，与“非典”时期完全不可同日而语。因此，政府对突发公共卫生事件信息公开制度要更加完善、细化、明确，不能过于原则。

主流媒体信息发布要客观准确、全面详细、迅速快捷，维护公民知情权，正确引导社会舆论。要注重发挥科学家和医务工作者的作用，针对群众关切，开展专业解读，及时释疑解惑。正面的、科学的信息多了，小道信息、传言、流言、谣言就少了。要加强互联网的依法管理，明确“散布谣言”的具体法律依据。

5 强化专家的科学精神与职业素养

这次疫情中，一大批专家在抗击疫情一线，舍身忘我，兢兢业业，以他们的科学精神和职业素养，为抗击疫情作出了重要贡献。疫情防控必须依靠科学、依靠专家，专家在疫情防控中具有关键性的支撑作用。正因如此，在突发公共卫生事件中，专家的科学精神与职业素养显得尤为重要。

作为公立科研机构、大学的科研人员，不仅是一名科研人员，更是肩负国家使命的公职科研人员。公职科研人员就是要以国家的呼唤、人民的需要为使命，把论文写在祖国的大地上。今后，要高度重视科

研人员的科学精神与职业素养建设、充分发挥好科研人员的重要作用。

6 健全突发公共卫生事件应急管理机制

从这次疫情看，在突发公共卫生事件的应急管理方面需要予以高度关注并解决的问题颇多，亟待解决。

（1）疫情报告制度问题。应当进一步完善发现重大疫情处置上报的规定，进一步明确中央和地方疾控机构权责划分，进一步赋予地方疾控机构疫情发布权力。

（2）疫情预警机制问题。应对突发公共卫生事件，反应迅速、预警及时至关重要。应当进一步完善疫情预警机制，按照底线思维的原则处理预警问题，明确预警程序、等级、方式等。

（3）确诊、疑似和需隔离观察人员的分类管理问题。突发公共卫生事件往往涉及的人员众多且情况复杂，为防止疫情蔓延，必须建立针对不同人员情况的分类治疗和隔离制度。要充分有效用好医院资源，同时政府应调征部门单位培训中心、宾馆旅店等资源，发挥社区管理作用，多管齐下，共同做好各类人员的救治与隔离工作。

（4）“平战”结合的资源储备与供应机制问题。突发公共卫生事件对各类资源需求量大且十分急迫，应当制定相关物资生产、储备、调配、运输等的规划，建立应急救援队伍；疫情发生时，对防疫物资应当统一生产、统一调配、统一运输，最大限度地保障一线疫情防控的需要等。

7 加强社会组织建设，完善社会力量参与机制

建设现代国家治理体系、提升治理能力，社会组织是一支不可或缺的重要力量，特别是发生突发公共卫生事件时，更是如此。这次疫情发生后，社会响应、社会捐赠是积极的，发挥了非常好的作用。但人民群众也提出了不少意见建议。作为社会组织，平时练得好，战时才能上的去；打铁还需自身硬，“临时抱佛脚”是不行的。社会组织要找准职能定位，与政府职能形成功能互补作用；要加强自身能力建设，规范内部管理，提高人员素质；要依法实行信息公开，接受社会监督。

据报道，这次疫情防治中，一些物流企业介入了捐赠物资的物流运营管理后，规范了管理，提高了效率，发挥了积极作用。这给予我们的启示是，疫情防治以及平时的公共服务活动中，构建一个政府、社会、市场各司其职、功能互补、相互协调的体系架构，具有非常重要的意义。

8 提升公民应对疫情灾情素质

这次疫情，对公民素质是一场严肃的“大考”。广大人民群众经受住了严峻考验，体现出了中华民族良好素质。但也存在危机意识、科学素养、灾害教育不够等问题，甚至少数人法治观念淡薄、社会公德欠缺、自律约束不够等。今后，要加强“如何做一个合格公民”的教育；要有计划地开展应对灾害疫情的训练演练，使人民群众面对灾害疫情能够从容应对、井然有序。“养兵千日，方能用兵一时”，在中国走向现代化的征途中，必须为全体人民补上这重要的一课。

9 切实把“预防为主”方针落到实处

预防胜于治疗，应对突发公共卫生事件尤其如此。“预防为主”虽然一直是我国卫生工作方针的重要内容，但落实上尚有不少问题需要解决。包括，加强预防体系的建设，加强公共卫生基础能力建设，加强预防科学研究基地与团队建设，加强相关技术开发能力和政策工具的战略储备，加强学校预防知识教育和大学预防学科建设，以及提高群众预防的意识与能

力等。

10 注重研究突发公共卫生事件期间的经济政策

突发公共卫生事件必然会对经济造成重大影响，进而直接影响到相关防疫工作和人民群众的日常生活，需要制定针对疫情时期特点的相关经济政策。尤其是国民经济基础性行业、服务性行业、中小企业等应作为经济政策的重点。

在各类经济政策中，最重要的财税政策和货币政策。在财税政策上重点是：① 实行有针对性的减税降费、延期交税费等政策；② 调整支出结构，大幅压减一般性支出，对重点支出也要按轻重缓急、排出优先次序，分类予以保障；③ 扩大赤字，增发国债。货币政策重点是对中小企业给予金融政策支持、适当降准降息等。

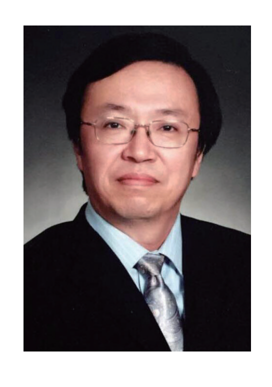
Suggestions on Strengthening Public Health Management in China

ZHAO Lu

(Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China)

Abstract Public health is a public commitment that concerns the health of the people. Providing public health services and conducting public health management are important responsibilities of the government. The Chinese government attaches great importance to the development of public health, especially after the SARS outbreak in 2003, the public health service system in China has been continuously improved and its management has been continuously strengthened. However, this sudden outbreak and spread of COVID-19 still exposes some shortcomings in China's public health management. We urgently need to summarize our experience, conduct in-depth research, and take targeted measures to solve it. Specifically, we suggest as followings. (1) Improve the concept of national security; (2) strengthen the construction of the rule of law; (3) strengthen the construction of government governance capacity; (4) improve the management systems of information disclosure, media, and Internet; (5) strengthen the scientific ethics and professionalism of experts; (6) improve the emergency management mechanism for public health emergencies; (7) strengthen the construction of social organizations and improve the participation mechanism of social forces; (8) improve the quality of citizens in responding to epidemics and disasters; (9) practically implement the "prevention-oriented" policy; and (10) focus on economic policies research during public health emergencies.

Keywords public health, management suggestions, COVID-19



赵 路 中国科学院科技战略咨询研究院特聘研究员，财政部教科文司原司长。长期从事财政科技教育工作，主要负责财政支持科技教育政策、改革方案、预算管理、规整制度等的研究制定工作。曾参加国家科技教育法律法规、科技教育发展规划、科技教育体制改革方案、科技教育相关政策的研究制定；参加中央部门预算改革方案和事业单位分类改革方案的制定工作；主持事业单位财务规划的制定工作等。主编或合著《政府公共支出绩效考评的理论与实践》《中国R&D理论、方法及应用研究》《西方国家科技管理要览》《公共支出管理》《事业行政财务管理》和“国外非营利组织研究系列丛书”等图书。E-mail: evayizhang@outlook.com

ZHAO Lu Former Director of the Science and Education Division of the Ministry of Finance. He has been engaged in financial science and technology education for a long time and is mainly responsible for research and formulation of financial support for science and technology education policies, reform programs, budget management, and regulatory systems. He participated in the research and development of national science and technology education laws and regulations, science and technology education development plan, science and technology education system reform plan, and science and technology education related policies; also participated in the formulation of central department budget reform plan and public institution classification reform plan; presided over the formulation of financial planning of institutions work, and so on. He is Editor-in-Chief or co-author of *Theory and Practice of Government Public Expenditure Performance Appraisal*, *China R&D Theory, Methodology and Applied Research*, *Western Countries Science and Technology Management Guide*, *Public Expenditure Management*, *Foreign Nonprofit Organization Research Series*, *Business Administration*, *Financial Management*, and other books. E-mail: evayizhang@outlook.com

■责任编辑：张帆